Introduction

Enjeux des politiques de développement durable au Sud : propos introductifs

Géraldine Froger
Vincent Géronimi
Philippe Méral
Patrick Schembri

> « [Le développement durable] est constamment en évolution, il représente plusieurs réalités différentes dans chaque territoire, et résulte d'une confrontation entre la logique économique, le savoir scientifique sur l'environnement et les coutumes et traditions sociales. Il n'y a donc pas de mode d'emploi universel, de voie unique, du développement durable ». Le Cercle des économistes et Érik Orsenna (2007 : 48-49).

L'émergence du concept de développement durable sur la scène internationale et plus particulièrement dans les pays du Sud est un phénomène récent qui traduit une prise en compte croissante de l'interdépendance des économies dans un monde de ressources rares et d'irréversibilités. Les récents travaux de l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (GIEC, 2007) ou du *Millenium Ecosystem Assessment* (MEA, 2003) s'inscrivent dans cette réflexion générale. Ils montrent clairement que, d'une part, les conditions d'un développement durable sont intimement liées à la problématique de globalisation écologique et que, d'autre part, la mise en agenda politique (aux différentes échelles) devient prioritaire.

Or la plupart des travaux qui s'intéressent à cette nouvelle donne institutionnelle dans les pays du Sud montrent clairement que l'entrée du développement durable dans les politiques publiques renvoie à un double mouvement[1].

D'une part, le poids de l'histoire de chaque pays (des politiques sectorielles, de l'organisation administrative du pays, des régimes politiques, des choix économiques concernant notamment les économies de rente…) est particulièrement important pour comprendre les interprétations nationales du développement durable et les trajectoires des politiques qui s'en réclament. Ainsi, alors que la dégradation de la ressource forêt rend l'action urgente, les bilans des politiques forestières amènent souvent à souligner leur inertie. Cette inertie traduit les multiples difficultés de la mise en œuvre de ces politiques qui ne sont pourtant pas nouvelles.

D'autre part, l'insertion des différents pays dans des réseaux internationaux, via la médiatisation de telle ou telle composante de la biodiversité contribue largement à orienter, accélérer ou freiner telle ou telle politique ou mise en place d'instruments. Par exemple, les politiques de conservation se traduisent depuis peu par un retour à des pratiques plus descendantes (*top-down*), excluant partiellement ou totalement les communautés locales. Ces dernières sont portées par des acteurs internationaux, telles les Organisations non gouvernementales (ONG) de conservation qui agissent comme de véritables intermédiaires financiers, et légitimées par la médiatisation du réchauffement climatique et de la perte de la biodiversité (Chaboud *et al.*, 2007).

Ainsi, comprendre les différentes déclinaisons du développement durable dans les pays du Sud, en mettant l'accent, au sein des politiques environnementales, sur les politiques publiques de conservation et de lutte contre la déforestation, conduit à un premier ensemble d'interrogations : Pourquoi les pays du Sud n'adoptent-ils pas le même type de politiques et de projets de développement durable ? Pourquoi ces politiques ne sont-elles pas mises en œuvre au même moment ? Quelles sont les contradictions entre l'horizon temporel des bailleurs de fonds qui accordent des aides financières consacrées aux projets et politiques de développement durable (ou de lutte contre la déforestation) et l'horizon temporel des acteurs nationaux ou locaux ? Comment représenter et

---

[1] En règle générale, les premières politiques publiques sectorielles visées par le référentiel de développement durable dans les pays du Sud sont celles qui ont trait à la conservation et à la lutte contre la déforestation. On notera toutefois que d'autres politiques sectorielles se réfèrent dorénavant au développement durable, comme les politiques agricoles et rurales (voir les travaux menés dans le cadre du programme de recherche PROPOCID, http://www.cirad.bf/fr/propocid.php)

articuler les différents cycles temporels des différents acteurs ? Quelles sont les modalités d'appropriation locale des projets et politiques de développement durable ? Quelles sont les conceptions de la durabilité des acteurs en présence ? Quelle est la véritable efficacité des processus participatifs ?

Répondre à ces questions a été l'objectif du programme de recherche « Diversités dans le développement durable. Acteurs, institutions et conflits de temporalité » qui a bénéficié du financement d'une Action concertée incitative (ACI) du ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et qui comprenait trois partenaires principaux : le Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (GEMDEV), le Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement (C3ED UMR IRD-UVSQ n 063, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines) et le Centre de recherche et de documentation de l'Amérique latine de l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (CREDAL, IHEAL, Université de Paris III)[2].

Dans la continuité des recherches menées au GEMDEV depuis la fin des années 1990, notamment dans le cadre du groupe de travail sur le développement durable au Sud[3], plusieurs éclairages disciplinaires (économie, sociologie, histoire, droit) ont été mobilisés pour illustrer les changements des politiques de conservation et de lutte contre la déforestation et leurs impacts. Ces évolutions renvoient à des dynamiques institutionnelles (décentralisation, privatisation, affaiblissement des administrations,...), économiques (exploitation du bois de feu, forêt d'exploitation,…), sociales (pauvreté, absence d'alternatives économiques, démographie,…), et politiques (démocratisation, libéralisation,…), dont la rencontre produit des configurations originales. L'ambition initiale du programme de recherche ACI a été de constituer des passerelles non seulement entre les disciplines, mais aussi entre plusieurs pays du Sud. De fait, des études de terrain ont été menées sur trois pays[4] : Madagascar, le Mali et le Mexique, et les recherches ont été réalisées par des chercheurs du Nord et du Sud entre 2005 et 2008.

---

[2] D'autres partenaires ont également été associés à cette recherche : le C3EDM (Université d'Antananarivo, Madagascar), et une partie des équipes appartenant au programme « Regards croisés Mali-France » (Université du Mali et CERFOD).

[3] Cahiers du GEMDEV n° 28, 29 et 30, consultables sur le site du GEMDEV : http://www.gemdev.org

[4] Le choix de ces pays reflète les expériences acquises par les différents auteurs de l'ouvrage. La démarche qui a prévalu a été celle de partager des expertises nationales en optant pour une nouvelle grille d'analyse, celle de la temporalité.

Au-delà d'une approche pluridisciplinaire et comparative, c'est sans doute le parti pris d'une analyse en termes de conflits de temporalité qui constitue la principale originalité des travaux présentés ici. Effectivement, à travers les politiques de conservation et de lutte contre la déforestation, ce sont des dynamiques aux temporalités distinctes qui entrent en conflit. Ces politiques se déploient selon un agenda qui leur est propre, souvent imposé de l'extérieur, sur des terrains où les calendriers sont porteurs d'autres urgences (notamment la lutte contre la pauvreté). Ces politiques se distinguent par l'inscription de leurs objectifs dans le long terme : respecter un temps écologique de restauration de la ressource, gérer la ressource forêt. Ainsi, les temps des politiques veulent se saisir des temps de la nature. Or les temps de la nature, eux-mêmes divers, ne se laissent pas facilement appréhender par des politiques aux temporalités hétérogènes, qui s'inscrivent souvent dans l'urgence. Le premier chapitre de l'ouvrage explicite cette typologie des conflits de temporalité, non seulement entre temps du projet et temps de la nature, mais aussi entre les temps du projet eux-mêmes et entre les temps de la nature.

À partir de cette typologie des conflits de temporalité, un guide d'entretien a été défini et administré dans plusieurs terrains identifiés à Madagascar, au Mali et au Mexique. Une seconde série de questions a ainsi structuré les analyses de terrain : qui définit l'agenda, qui subit le calendrier ? Quelle cohérence des temporalités entre les différents programmes et politiques des bailleurs de fonds, des ONG et de l'État ? Quelle est la cohérence temporelle interne des politiques et programmes environnementaux ?

Cet ouvrage synthétise les principaux résultats de ce programme de recherche ACI. Il se propose d'étudier les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, des programmes et projets en matière de développement durable dans les pays du Sud. Il se focalise essentiellement sur les acteurs qui élaborent ces politiques, ceux qui les mettent en place, et ceux qui se les approprient, sur les rapports de pouvoir et les mécanismes de régulation qui permettent d'articuler ces stratégies de développement durable aux différents niveaux (local, national, international). Enfin, il vise à analyser les lieux d'homogénéisation des politiques ainsi que les lieux de leur diversification et appropriation. La multiplication des différents niveaux d'analyse et des terrains nationaux et locaux est, selon nous, essentielle pour appréhender la « diversité dans le développement durable ».

Des analyses comparées sur la base d'autres expériences nationales auraient pu et pourraient être également réalisées.

Compte tenu de l'approche transversale et pluridisciplinaire retenue pour traiter de l'importance des questions de temporalités et de durabilités, cet ouvrage est structuré en deux parties.

La première, « Quelles temporalités des politiques environnementales ? », présente les trames historiques des politiques de développement durable (entendues au sens de politique de conservation et/ou de lutte contre la déforestation) à Madagascar, au Mexique et au Mali. Ces trames analysent la manière dont les actions politiques des pays étudiés en matière de développement durable sont « encastrées » dans les temps globaux de l'environnement, de la conservation et du développement[5], et ce afin de mettre en évidence les décalages et les synchronisations entre temporalités mondiales et nationales, ainsi que les phénomènes de dépendance au sentier (*path-dependency*)[6].

En reprenant les travaux de Rodary et Castellanet (2003), nous distinguons les trois temps de la conservation suivants :

- le temps de « l'intégration manquée » (XVIIe à fin du XIXe) ;
- celui de la « conservation excluante » (début du XXe jusqu'aux années 1980) correspondant à l'imposition des aires naturelles protégées, au contrôle étatique de l'espace et des ressources, au contrôle et/ou à la limitation de l'activité humaine au sein des aires protégées se traduisant par l'exclusion des populations locales, à la ségrégation entre pratiques protectionnistes et pratiques développementalistes ;
- et le temps de la « conservation intégrée » (fin des années 1980 jusqu'à 2003) avec pour caractéristiques principales : la

[5] Les temps globaux de l'environnement, de la conservation et du développement renvoient aux grandes conférences qui ont lieu au niveau international, comme la conférence de Stockholm (1972), celle de Rio (1992) ou encore celle de Johannesburg (2002). Ils renvoient également aux temps des différentes conventions internationales, des congrès internationaux (sur les aires protégées notamment) et à celui des rapports dessinant la(les) stratégie(s) des organismes internationaux, comme la Banque mondiale par exemple.

[6] On retrouve la notion de dépendance au sentier dans les sciences de la nature et dans les sciences sociales. Cette dernière souligne l'importance de l'histoire et des mécanismes d'auto-renforcement dans la détermination des trajectoires. Celles-ci résultent de processus continus de construction et de destruction entre eux combinés, qui impliquent une succession de déséquilibres et de rééquilibrations ; elles ont une histoire même si certaines de leurs propriétés dépendent du chemin parcouru ; elles peuvent être fortement influencées par de petits événements et l'aléa. Au demeurant, la notion de dépendance au sentier renvoie à la question de l'évaluation de ces trajectoires. Voir, entre autres, les travaux de Mahoney (2000) et de Pierson (2000, 2004).

gestion participative et communautaire des ressources naturelles, le développement et l'utilisation durables, la dévolution de droits sur les ressources aux communautés locales, la volonté de rapprocher la conservation du développement : « ce qui est recherché est un dépassement de l'opposition spatiale entre les pratiques de mise en valeur (agriculture, exploitation forestière, etc.) et la préservation des ressources sauvages » (*Ibid.* : 35-36).

À ces trois temps peut être rajouté un quatrième, contemporain, caractérisé par un mouvement de balancier vers des politiques reposant sur des formes plus classiques de conservation (Rodary, 2008). En effet, suite aux constats d'échec de plusieurs expériences basées sur le tout participatif et le local, on assiste actuellement à un « retour aux barrières » et la (re)mise en avant de la « forteresse de la conservation » avec des « formulations d'approches de conservation à grande échelle valorisant nécessairement les grandes organisations non gouvernementales puisque celles-ci sont les seules capables de les mettre en œuvre (…/…) et s'accompagnant d'une marchandisation de la nature dont les enjeux économiques mondialisés deviennent de plus en plus prégnants au sein de la conservation » (Aubertin et Rodary, 2008 : 24).

Par ailleurs, nous reprenons les temps du développement correspondant aux périodes distinguées par Hugon (2008)[7], et discutés dans le cadre des travaux du GEMDEV (Géronimi *et al.*, 2008) :

- celle qualifiée de pionnière (1945/1950-1960/1965) caractérisée par un projet « développementaliste » lié à la décolonisation ;
- la phase de radicalisation (1960/1965-1975/1980) renvoyant à un « projet tiers-mondiste », aux luttes de libération et à la recherche d'un nouvel ordre économique international ;
- la période de gestion de la crise (1975/1980-1998) où dominent les problèmes de gestion de la dette, le libéralisme et les politiques d'ajustement structurel ;

[7] Comme le souligne l'auteur, cette périodisation est liée aux grandes évolutions et transformations telles que la reconstruction d'après-guerre, la décolonisation, l'endettement des années 1980, la chute du mur de Berlin en 1989, l'émergence d'un monde multipolaire…, et aux histoires spécifiques des pays en développement, (en particulier des anciennes colonies francophones) avec, entre autres, la différenciation entre les pays émergents et les pays pris dans les trappes à pauvreté. « Cette périodisation est évidemment simplificatrice et de nombreux travaux [en économie du développement] chevauchent les périodes » (Hugon, 2008 : 12).

- enfin, celle de la mondialisation accélérée et du post-ajustement (ou du « désenchantement », *Ibid.* : 7) correspondant à la phase « institutionnaliste » de prise en compte de la pauvreté, des institutions (légitimité de l'État dans les discours, limitée à certains domaines), de l'appropriation, des acteurs locaux, du renforcement politique (*empowerment*) local et de la décentralisation.

Aussi, la problématique centrale de la première partie est la suivante : comment les temps de la conservation et ceux du développement impactent-ils les trajectoires des politiques de développement durable des pays étudiés dans cet ouvrage ?

Géraldine Froger et ***Philippe Méral*** étudient les temps de la politique environnementale à Madagascar. La politique environnementale a-t-elle créé une véritable rupture par rapport au paradigme de la « conservation excluante » caractérisant la politique malgache de conservation et de lutte contre la déforestation antérieure aux années 1990 ? Quelles sont les évolutions contemporaines ? Quels sont les éléments de continuité et de rupture dans le temps ? Quelle a été l'influence des bailleurs de fonds, des organisations internationales de conservation, et la marge d'autonomie des acteurs malgaches dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique environnementale ?

Florence Galletti, aborde la question des politiques de développement durable à Madagascar par le droit et les institutions. Comment se caractérise l'institutionnalisation du développement durable en matière environnementale et forestière à Madagascar ? Quels sont les acteurs, leurs temporalités, et les règles juridiques mises en place dans les secteurs environnementaux et forestiers ? Quels sont les conflits de temps induits ?

David Dumoulin Kervran confronte les temps de la conservation au récit historique mexicain. Quelles sont les grandes séquences temporelles de la politique de conservation au Mexique ? Quels sont les moments d'inflexion ou de rupture ? La trajectoire des politiques de conservation possède-t-elle son propre rythme ou est-elle sujette aux impositions de l'agenda international ? Quelle a été l'influence des organismes internationaux et la marge d'autonomie des acteurs mexicains dans les politiques de conservation ?

Vincent Géronimi et ***Boubacar Sega Diallo*** s'intéressent à l'historique des politiques de lutte contre la déforestation et environnementales au Mali. Quels sont les « invariants » dans cet historique ? Quels sont les conflits de temporalité entre les différentes activités (forestières et environnementales) ? Existe-t-il une(des) rupture(s) dans les politiques forestières au Mali, porteuse(s) de nouvelles

dynamiques ? Portées par de nouveaux acteurs ? Comment se manifeste et s'explique « l'extraversion » de la politique environnementale malienne ?

La deuxième partie, « Conflits de temporalité dans le développement durable : études de cas », croise la méthodologie proposée dans l'ouvrage et les expériences observées sur les terrains malgache, malien et mexicain. Ces expériences ont été conduites et analysées sur la base d'un guide d'entretien (voir plus haut). Celui-ci vise deux objectifs. Le premier consiste à mettre en lisibilité l'épaisseur des temps ainsi que les conflits à l'œuvre dans la définition et la mise en application des politiques de lutte contre la déforestation et de conservation. Le second a trait à l'évaluation de ces politiques au regard de l'exigence de durabilité, laquelle renvoie à la cohérence temporelle des mesures qui sont adoptées (Schembri, 2003). À ce propos, la durabilité est approchée en tant que méthode ou « grille de lecture ». Elle ne vise pas chacune des dimensions, économique, sociale et environnementale, prises isolément, mais leurs interactions et autres interdépendances. Le maître-mot est bien ici l'articulation des dimensions entre elles. En privilégiant l'approche par l'articulation, nous évitons de réduire le développement durable à un développement qui doit seulement durer. Le développement durable ne doit pas se réduire à une problématique qui a trait au temps long. Bien au contraire, ce concept nous oblige à traiter de la conflictualité inhérente aux diverses temporalités du développement.

La conflictualité est ici abordée de manière particulière puisqu'elle porte aussi bien sur les points de jonction entre les dimensions, que sur la dimension même. Quant à la cohérence temporelle des politiques, elle est évaluée par référence à cette conflictualité. Dans cette deuxième partie, les auteurs s'attachent à analyser le conflit des temporalités sur les différents terrains étudiés en dissociant les temps du projet des temps de la nature. Les temps du projet concernent les processus d'élaboration et de construction des politiques de lutte contre la déforestation et de conservation. Les temps de la nature portent sur les processus de mise en œuvre de ces politiques, ainsi que leurs impacts et le contexte dans lequel elles sont appliquées. Cette asymétrie des temps confère à l'analyse des trajectoires historiques des dispositifs de gestion durable des ressources forestières une teneur originale, centrée sur les propriétés de dépendance au sentier.

Hery Andriananja et ***Fano Andriamahefazafy*** étudient les conflits de temporalités dus à la présence d'une multitude d'intervenants en matière de développement durable, en particulier dans le domaine de la lutte contre la déforestation, à Madagascar. Ils réalisent une analyse comparative entre la région de Majakatompo (comportant une station

forestière) et celle de Ranomafana (comprenant le parc national de Ranomafana et le corridor Ranomafana-Andringitra). Quels sont les historiques des dispositifs de gestion forestière de Ranomafana et de Majakatompo ? Quels sont les conflits de temporalité et les perspectives de durabilité dans ces régions ? La conservation des ressources s'accompagne-t-elle d'une amélioration des conditions de vie des populations locales ?

Jean Foyer et ***David Dumoulin Kervran*** comparent deux expérimentations en matière de développement durable au Mexique : celle des Aires naturelles protégées (ANP) de la forêt de Lacandonne et celle de la Gestion forestière communautaire (GFC) dans la Sierra de Oaxaca. Quelles sont les trajectoires historiques qui ont vu l'apparition, dans des contextes socio-économiques très différents, de ces deux dispositifs distincts de gestion durable des ressources forestières ? Comment ces trajectoires conditionnent-elles la manière dont sont traités les conflits de temporalité ? Quelles sont les disjonctions de rythmes, d'horizons temporels, entre acteurs et entre secteurs ? Comment les perspectives de durabilité sont-elles impactées, autant pour le développement des régions étudiées que pour les différents dispositifs que sont la conservation ou la gestion communautaire des forêts ?

Vincent Géronimi, ***Patrick Schembri*** et ***Issa Sacko*** s'intéressent au programme malien de gestion durable des forêts pour lutter contre la déforestation et à ses modalités de mise en œuvre dans la troisième région du Mali. Quelles sont les dynamiques conflictuelles associées au programme de gestion durable des forêts ? Nuisent-elles à son efficacité ? Quels sont les diverses temporalités et les conflits induits s'exprimant à travers les dynamiques conjointes de déforestation et d'élaboration de dispositifs de lutte contre la déforestation dans la troisième région du Mali ? La mise en œuvre du programme de gestion durable des forêts révèle-t-elle une conflictualité entre les temps du projet de lutte contre la déforestation (associés au calendrier envisagé et à la coordination des plans des acteurs concernés) et les temps de la nature (exogènes au projet, renvoyant aux dynamiques longues, qu'elles soient forestières ou institutionnelles) ? Sous quelles formes ?

Une analyse comparative des expériences malgaches, maliennes et mexicaines en matière de politiques de développement durable permet de dégager plusieurs faits stylisés. Madagascar en tant qu'ancienne colonie française tropicale est devenue, à partir des années 1980, un lieu privilégié des projets nord-américains de conservation de la biodiversité, c'est un pays pionnier parmi les pays africains pour l'expérimentation du développement durable (avec l'adoption d'un plan d'action environnementale dès 1991), mais qui dispose de peu de marge de

manœuvre face aux injonctions internationales, d'où le caractère « extraverti » des dispositifs de conservation mis en œuvre. Le Mali, ancienne colonie française, est marquée avant tout par les problèmes de déforestation/désertification et intéressent peu les acteurs internationaux de la conservation ; le Mali est soumis à l'agenda des bailleurs de fonds internationaux mais avec des décalages en ce qui concerne les questions environnementales (il définit son plan d'action environnementale en 1998) ; les politiques mises en œuvre pour lutter contre la déforestation sont « extraverties » et « externalisées » (point commun avec Madagascar). Le Mexique, à la frontière entre Amérique latine et « Amérique du Nord », indépendant depuis le début du XIXe, est devenu à partir de la fin des années 1980 un lieu central pour l'élaboration de nouvelles politiques de conservation (point commun avec Madagascar). Malgré l'imposition d'un rythme mondial dans la mise en œuvre de dispositifs mexicains, deux spécificités, en contraste avec Madagascar et le Mali, restent prégnantes : l'influence exercée par les experts mexicains qui participent à l'élaboration de normes internationales et la puissance politique des communautés locales qui se sont construites de manière *ex ante* aux dispositifs de conservation.

Les expérimentations des politiques de développement durable au sein des trois pays étudiés, dans des régions différentes, illustrent également la difficile continuité des dispositifs institutionnels du développement durable qui s'affichent et nous amènent à penser les problématiques de mise en cohérence temporelle comme faisant partie de la construction même du développement durable.

Bibliographie

Aubertin C., Rodary E., 2008, *Aires protégées, espaces durables ?* Paris : IRD Éditions.

Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), 2007, *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala.

GIEC, 2007, *Bilan 2007 des changements climatiques*. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève, Suisse.

Géronimi V, Bellier I., Gabas J.-J., Vernières M. et Viltard Y. (dir.), 2008, *Savoirs et politiques de développement. Questions en débat à l'aube du XXIe siècle*, Paris : Karthala.

Hugon Ph., 2008, *L'économie du développement et la pensée francophone,* Paris : Éditions des archives contemporaines et Agence universitaire de la Francophonie.

Le Cercle des économistes et Orsenna E., 2007, *Un monde de ressources rares,* Paris : Éditions Perrin.

Mahoney J. (2000), « Path dependence in historical sociology », *Theory and Society*, 29(4), pp. 507-548.

MEA, 2003, *Ecosystems and Human Well-being : A Framework for Assessment*. Millennium Ecosystem Assessment Washington : Island Press.

Pierson P., 2000, « Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics of Retrenchment », *American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-267.

Pierson P., 2004, *Politics in Time*, Princeton : Princeton University Press.

Rodary E., Castellanet C., 2003, « Les trois temps de la conservation », *in* Rodary E., Castellanet C., Rossi G. (dir.), *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?* Paris : Karthala, pp. 5-44.

Rodary E., 2008, « Développer la conservation ou conserver le développement ? Quelques considérations historiques sur les deux termes et les moyens d'en sortir », *Mondes en développement*, 36(141), pp. 81-92.

Schembri P., 2003, Les politiques de développement durable : quelle cohérence des horizons temporels ? *in* Froger G., Blanc M.-O., Schembri P. (dir.), Développement durable : quelles dynamiques ? Cahiers du GEMDEV, 29, pp. 85-93.